

Proteção social e equidade: uma proposta para o seguro social

FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA*

KAIZÔ IWAKAMI BELTRÃO**

MARIA TEREZA DE MARSILLAC PASINATO***

O trabalho propõe a adoção de um modelo de seguro (previdência) social atuarialmente equilibrado, socialmente justo e compatível com a necessidade de redução do déficit público. Para isso, o novo desenho obedeceria a uma única e simples regra: equilíbrio atuarial individual a priori, ou seja, a garantia para cada cidadão ao entrar no mercado de trabalho da equivalência entre o valor presente esperado das contribuições e o valor presente esperado dos benefícios. Desde que cada um pague o custo integral de seu plano, estes podem ser bastantes diversificados em termos de valores máximos de benefícios e condições de elegibilidade.

1 - Introdução

O seguro social no Brasil, ou previdência social, faz parte de um conjunto integrado de ações, que constituem a seguridade social, das quais fazem parte, ainda, as ações relacionadas com a assistência social e saúde.¹ Esse conjunto de ações tem por objetivo proteger e amparar a sociedade contra uma diversa gama de riscos sociais, tais como: assegurar a renda dos trabalhadores para os casos de perda da sua capacidade de trabalho, no caso do seguro social; prover condições mínimas de subsistência para os segmentos da sociedade mais necessitados — ações de caráter assistencial —; e prestar serviços de assistência à saúde para toda a sociedade.

As discussões sobre a reforma da previdência (seguro) social têm-se pautado por uma intensa polêmica no que se refere aos aspectos de equidade do sistema. Quer dizer, a proteção oferecida aos trabalhadores para a inatividade, responsabilidade do sistema previdenciário, deve se caracterizar por sua estreita relação entre a provisão que o trabalhador realiza quando em atividade para seu sustento quando não mais apresentar as mesmas condições para o trabalho. No entanto,

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

** Da Ence/IBGE.

*** Do Ministério do Orçamento e Gestão.

1 Artigo 194 da Constituição Federal.

não se observa qualquer preocupação em definir com algum rigor o que vem a ser equidade em um sistema de seguro social.

Na falta de critérios objetivos, o debate recai no campo ideológico, onde não raro predominam alguns mitos e preconceitos. Parte-se então para uma discussão ponto a ponto (idades-limite, tetos, tempo de contribuição etc.), em que o mérito de cada proposta é avaliado de forma altamente subjetiva, muitas vezes fruto da pressão dos grupos interessados.

Evidentemente, não se trata de discutir a necessidade ou não de um sistema de previdência básica, pública e compulsória. Trata-se de um ponto absolutamente pacífico que a determinação quanto à necessidade de haver uma cobertura previdenciária não pode ser deixada ao sabor da livre decisão dos indivíduos. O seguro social representa um “mercado” em que, dadas as inúmeras imperfeições e assimetrias de informação, os problemas de seleção adversa e a própria complexidade da matéria, existe total justificativa teórica e prática para a intervenção do Estado.

O objetivo deste trabalho é apresentar de forma resumida uma proposta para a reforma do seguro social brasileiro que respeite os critérios de equilíbrio financeiro-atuarial e de equidade necessários para o bom funcionamento do sistema. A proposta busca relacionar os benefícios recebidos com o esforço contributivo e ao mesmo tempo garantir um alto grau de flexibilidade quanto à idade de aposentadoria e ao valor do benefício escolhido. Para tanto, estima as alíquotas atuarialmente justas, aqui denominadas equânimes, que, para certas hipóteses quanto a taxas de desconto e evolução dos valores de salários e dos benefícios recebidos por um indivíduo, igualem o que este aporta com o montante que recebe de volta.

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 discute o significado do conceito de equidade para o seguro social. A proposta de reforma é tratada na Seção 3. A Seção 4 apresenta alguns pontos fortes e fracos da proposta. Concluindo o trabalho, a Seção 5 faz alguns comentários sobre a necessidade e a adequação da reforma sugerida.

2 - Equidade em um sistema de seguro social²

Muito se tem estudado sobre o sistema previdenciário brasileiro no que diz respeito ao seu equilíbrio econômico. Poucas análises, porém, foram feitas com respeito à equidade implícita em sua legislação.

2 Nos últimos anos o debate em torno dessa questão ganhou forte expressão com o posicionamento dos organismos internacionais, notadamente da OIT, AISS e Banco Mundial. Para maiores detalhes, ver, por exemplo, James (1997), Beatie e McGilivray (1995) e Mesa Lago (1997).

Mas, afinal, o que vem a ser exatamente equidade em um sistema de seguro social?

Antes de mais nada, é preciso ter bem claro o que se entende por um sistema de seguro social.

O objetivo precípua de um sistema previdenciário é a reposição total ou parcial dos ingressos do indivíduo (e de seu grupo familiar) quando cessa ou se interrompe a sua capacidade laborativa. Essa perda pode ser real, como nos casos de doença, invalidez ou morte, ou presumida, como no caso de idade ou tempo de serviço. Pode ainda ser temporária, como no caso de doença e desemprego. Em síntese, previdência é um seguro, em que há uma clara relação entre os aportes pagos e os benefícios recebidos.

Equidade em um sistema de seguro social, dessa forma, pode ser entendida como o equilíbrio para os indivíduos participantes do sistema quanto aos direitos (benefícios) a que cada um faz jus e às obrigações (contribuições) que deve aportar. Em outras palavras, esta definição pressupõe uma comparação entre o que se paga ao sistema e o que se recebe dele, ou seja, não existindo nenhum tipo de subsídio cruzado entre os participantes, se os valores esperados³ que cada um recebe e aporta forem exatamente iguais, considera-se que o sistema atende ao critério de equilíbrio atuarial. Para tanto, o trabalho apresenta algumas estimativas das alíquotas que, para certas hipóteses quanto à evolução dos valores de salários e dos benefícios recebidos por um indivíduo (e seus dependentes para efeito de pensão), igualem o valor esperado que este aporta com o montante que recebe de volta.

Há que se ressaltar que a definição de equilíbrio atuarial aqui adotada não é, de forma alguma, consensual no meio técnico. Grande parte dos problemas quanto ao real entendimento da seguridade social deriva do conflito conceitual entre *seguro* e *redistribuição*. Se o componente previdenciário for entendido como um seguro, então os valores das contribuições e benefícios deverão guardar uma estrita correspondência, atendendo ao princípio de equilíbrio atuarial. Muitos preferem, no entanto, considerar como equânime um sistema que privilegie os mais pobres, ou seja, que apresente subsídios cruzados na *direção correta*. Nesse caso, a previdência social é encarada como um programa de redistribuição de renda, no qual as contribuições deverão ser pagas segundo as possibilidades de cada um e os benefícios recebidos conforme a necessidade, visando à promoção do bem-estar coletivo.

³ Entende-se como valor esperado a média *a priori* considerando-se as probabilidades de morte, acidente a que estão sujeitos os participantes do sistema.

Mecanismos de redistribuição de renda como parte integrante dos sistemas de seguro social são completamente descartados neste trabalho, em função da opção por parte dos autores em adotar uma clara separação entre assistência social e seguro social. Os autores entendem que uma política pública que almeje uma melhoria nas condições de vida do segmento da população mais carente não deve ser planejada no campo previdenciário, em que os benefícios devem atender a uma clara vinculação com contribuições prévias ao sistema. A noção de solidariedade social, implícita em qualquer mecanismo de redistribuição de renda dirigido aos mais necessitados, deve ser objeto de políticas assistenciais com ampla discussão com a sociedade e pleno esclarecimento para essa mesma sociedade do por que se paga, como se paga, para o que se paga, quem recebe, como recebe e por que recebe.⁴

2.1 - Repartição *versus* capitalização

Depois da reforma ocorrida no Chile, na década de 80, muito se tem discutido sobre o regime de financiamento mais adequado para os sistemas de seguro social. Em seguida ressaltamos alguns pontos relevantes dessa discussão, principalmente no que diz respeito à questão da equidade.

Em um regime de capitalização, que apresenta diversas modalidades (plena e parcial, individual e coletiva), as contribuições aportadas são capitalizadas, real ou contabilmente, constituindo-se reservas para a cobertura das futuras despesas com benefícios. Um sistema de capitalização individual é, em princípio, equânime para o indivíduo. Teoricamente, se recebe de volta o que se pagou, acrescido dos rendimentos e descontadas as taxas de administração, salvo distorções na cobrança dessas taxas.⁵ Um aspecto bastante positivo do regime de capitalização é a possibilidade que o mesmo abre para a captação de recursos para o investimento com prazos de retorno médios e longos, o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui-se em um fator fundamental para o crescimento econômico sustentado.

Já em um regime de repartição simples, os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para o pagamento dos benefícios durante esse mesmo exercício. Nesse regime existe uma série de transferências ou subsídios cruzados entre indivíduos de diversas gerações (intergeracionais) e da

⁴ A existência de políticas que privilegiam a melhoria da redistribuição de renda, sem dúvida, é altamente benéfica para a sociedade. No entanto, os autores insistem na adoção de mecanismos de financiamento mais adequados, que não sobrecarreguem a folha de salários. Isso se deve ao fato de esses mecanismos apresentarem graves implicações sobre a competitividade dos produtos.

⁵ Um exemplo dessas distorções é a cobrança de taxas fixas *per capita*, que claramente prejudica os participantes de menores rendimentos.

mesma geração (intrageneracionais). Ocorre, entretanto, que essas transferências não acontecem necessariamente na direção “correta”, ou seja, dos indivíduos ou gerações de maiores rendimentos para os de menores rendimentos. É muito freqüente a existência de um sem-número de transferências perversas, em que os mais pobres acabam subsidiando os mais ricos ou, pelo menos, os menos pobres.

A explicação é simples, quando se consideram a natureza dos regimes de repartição e os fatores políticos intervenientes. Ao contrário dos sistemas capitalizados, não há qualquer acumulação de reservas em regimes de repartição simples: ativos financiam inativos no presente, esperando que as futuras gerações venham a cumprir o mesmo compromisso, ou seja, há o chamado pacto intergeracional.⁶ Assim, não há um conjunto de ativos que lastreie os passivos; os direitos de cada um são garantidos pelas “regras do jogo”, ou seja, pelo conjunto de leis, decretos, regulamentos etc. que regem a matéria.

Como o direito individual de propriedade não é explicitado, cada grupo tentará, naturalmente, moldar essas “regras do jogo” a seu favor, ou seja, reduzir ao mínimo os custos e maximizar os recebimentos obtidos do sistema. É claro que, sendo o sistema de transferências, qualquer ganho de um determinado indivíduo/grupo se dará à custa dos demais participantes, presentes e/ou futuros. É claro, também, que a possibilidade de conseguir esses ganhos é tanto maior quanto for a força política de cada grupo ou indivíduo. Não é, portanto, absolutamente surpreendente que muitos sistemas de repartição sejam derivados de paradoxais privilégios, enquanto, no campo da retórica, prevaleça o discurso da solidariedade.

Um sistema de repartição, entretanto, pode ser desenhado para ser equivalente a um sistema de capitalização, no que diz respeito a equilíbrio atuarial, mediante o dimensionamento de alíquotas “justas”.

3 - Proposta de reforma: um modelo de seguro social justo

3.1 - Diretrizes gerais

A definição do que deve ser um plano de previdência social ideal envolve, necessariamente, algum grau de subjetividade. No entendimento da proposta apresentada neste trabalho, os objetivos de uma reforma devem ser direcionados para o aperfeiçoamento do sistema, atendendo aos critérios básicos de equidade

⁶ Na realidade, a idéia de pacto é totalmente fictícia, mesmo porque muitas gerações futuras, que pagarão a conta, simplesmente não nasceram.

e de equilíbrio financeiro-atuarial, em que os benefícios passam a ser estritamente relacionados às contribuições efetuadas ao longo do período laborativo.

Desde que satisfeitos os critérios previamente enunciados, a reforma previdenciária deve também atentar para o potencial de geração de poupança interna.⁷

3.2 - Diretrizes específicas

Além dos critérios de ordem geral citados, uma reforma do sistema básico deve subordinar às seguintes diretrizes específicas:

- O respeito aos direitos adquiridos e às expectativas de direito, evitando-se, ao máximo, as “quebras de contrato”. Essa diretriz impõe-se não só pelos mais elementares princípios de direito, mas também encontra respaldo no campo econômico. Infelizmente, o governo, como fiel e avalista desses pactos, tem, repetidas vezes, alterado casuisticamente as regras, não raro interferindo em contratos entre agentes privados. Nesse sentido, a restauração de regras confiáveis e perenes é imprescindível à criação de uma cultura de poupança no país, em que, certamente, a previdência privada terá seu nicho de mercado.
- A manutenção do conceito de seguridade social, enquanto conjunto integrado de políticas e ações no campo da previdência, saúde e assistência social, mas absoluta separação em termos de fontes de custeio e mecanismos operacionais. Assim, se por um lado a integração conceitual entre os vários componentes da seguridade, introduzida na Carta de 1988, pode ser considerada um avanço a ser preservado; por outro, a mistura dos recursos de custeio, dentro do orçamento da seguridade, foge a qualquer lógica elementar. Um orçamento único tem implícito uma intercambialidade dos gastos, o que não é absolutamente o caso das componentes da seguridade social (previdência, assistência e saúde). Simplesmente, não se deve e não se pode realocar os recursos destinados à cobertura dos benefícios da previdência às áreas de saúde assistencial, ao sabor das prioridades de cada momento, pois assim estaríamos violando um contrato de longo prazo entre Estado e cidadão, implícito no sistema previdenciário. Finalmente, a não-separação dos custeios tem o grave inconveniente de prejudicar a transparência de todo o sistema, dificultando a correta percepção dos problemas pela opinião pública.
- A destinação exclusiva dos recursos oriundos da incidência sobre a folha de salários e receita dos autônomos para custeio da previdência. Provisoriamente,

⁷ Particularmente em países em desenvolvimento, com enormes carências de fontes de capital para aplicações com retorno a médio e longo prazos, a alternativa de formação de poupança através dos sistemas de previdência deve ser analisada com bastante atenção.

os recursos oriundos da Contribuição para Financiamento da Seguridade — Cofins — e da incidência sobre lucro seriam destinados à saúde. Dentro de uma ampla reforma tributária, tanto a saúde como a assistência social deverão ser financiadas por recursos gerais do Estado. A lógica aqui é bastante simples: como os benefícios previdenciários repõem, total ou parcialmente, a capacidade de ganho do segurado quando da perda da capacidade laborativa, é natural que a base de cálculo do prêmio tenha a mesma natureza do que está se segurando (essencialmente salários).

- Estrita obediência ao princípio contributivo nos programas de previdência básica, admitindo-se apenas alguma redistribuição em nível de benefícios mínimos. Em outras palavras, mesmo mantendo-se o sistema de repartição, cada indivíduo deverá contribuir com o custo atuarial equivalente ao benefício que irá receber, evitando-se os confusos, e freqüentemente injustos, subsídios cruzados entre indivíduos da mesma geração e de sucessivas gerações apresentados pelo atual sistema.
- Contribuições previdenciárias essencialmente pagas pela pessoa física. Em decorrência do princípio contributivo anteriormente enunciado, propõe-se que, gradativamente, as contribuições sobre salários “pagas” pela pessoa jurídica deixem de existir, passando a ser de responsabilidade dos trabalhadores a partir de um repasse para os salários do mesmo montante.⁸
- Completa “autarquização” do sistema básico de previdência social, em termos de financiamento e de administração. O orçamento da previdência não deve receber outras fontes de recursos que não as suas próprias contribuições; por outro lado, e por mais fortes razões, não deverá destinar recursos para outras aplicações que não o pagamento de benefícios e sua própria administração.⁹
- Obedecido o princípio contributivo e garantido um mínimo compulsório em termos de valor do seguro social público, liberdade para que o segurado opte entre vários planos alternativos, mesmo dentro do sistema público. Assim, garantindo-se que cada um pagaria o custo integral de seu plano de benefícios, estes poderiam ser bastante diversificados em termos de valores máximos e de condições de elegibilidade — anos de tempo de serviço (ou o que seria equivalente neste: anos de contribuição), idade de aposentadoria, valor do benefício etc. É claro que a cada opção de plano deve corresponder a respectiva

⁸ Vale lembrar que as planilhas de custos utilizadas em negociações pelos empresários com o governo para determinação de preços e margens de lucro incluem sempre os encargos sociais. Vale lembrar também que o repasse é neutro (se não há sonegação) para todas as partes envolvidas: Estado, empregados e empregadores.

⁹ Como no Brasil grande parte da população não é coberta pelo regime previdenciário, não faz sentido custear a máquina administrativa deste mediante recursos da União. Quando isto é feito, gera-se uma iniquidade adicional, em que impostos pagos por toda a sociedade são alocados para custear a administração de um programa que cobre apenas uma parcela dessa mesma sociedade, no caso, a parcela melhor situada na escala social.

opção de custos, a serem integralmente pagos pela pessoa física, sem possibilidades de repasse à sociedade. Assim, pode-se manter toda uma diversidade de esquemas compatíveis com a diversidade de demandas de uma sociedade tão heterogênea como a nossa sem que se criem privilégios. Isto quer dizer que, se cada um paga o que deve, não há privilégio, mas sim diversidade.

- Estabelecimento de sobrealíquotas patronais apenas para o caso das atividades perigosas ou insalubres, cobrindo o custo atuarial adicional do benefício dos trabalhadores que fazem jus a aposentadorias em condições especiais. Evita-se, assim, que o empregador que expõe seus trabalhadores a condições adversas possa, através de alíquotas indiferenciadas, socializar o custo desta conduta.
- Transição, obedecendo-se aos princípios da opcionalidade e às “expectativas de dever”, dentro de um critério de *pro rata*. Em outras palavras, mantêm-se todos os atuais direitos, inclusive os chamados regimes de privilégio. Aqueles que optarem por permanecer nos atuais planos apenas pelo tempo remanescente entre a data da opção e a de efetivo exercício do direito (data de concessão do benefício) deverão pagar as alíquotas de equilíbrio atuarial individual.¹⁰

3.3 - Detalhamento da proposta

As propostas usualmente formuladas, inclusive aquela consubstanciada na emenda constitucional submetida pelo governo para a reforma da previdência, PEC 33-A 95, partem de um princípio não necessariamente verdadeiro. A hipótese principal é que deve haver um único regime básico compulsório e igual para todos os brasileiros. Em outras palavras, está implícita a premissa de que o Estado sempre sabe o que é melhor para o indivíduo em termos de poupança para o futuro. A discussão converge então para as características “ideais” do tal regime básico universal: qual o teto de contribuições e de benefícios, qual o regime de financiamento, qual a idade para a aposentadoria, se deve haver ou não aposentadoria por tempo de serviço etc.

A proposta que se segue parte de uma formulação exatamente oposta, ou seja, de que não é necessário e nem mesmo desejável se ter um único sistema. Pelo contrário, mantidos o princípio contributivo, intrínseco ao próprio conceito de seguro social, e o indispensável condicionante de equilíbrio atuarial, o modelo propõe que o próprio sistema público ofereça uma multiplicidade de sistemas e regimes de previdência, dentre os quais o segurado possa escolher o plano que mais lhe convenha. Em outras palavras, desde que cada um pague contribuições

¹⁰ A alíquota de equilíbrio atuarial individual seria aquela que equilibraria o valor presente dos aportes e dos benefícios de cada segurado, considerando-se a data em que, efetivamente, ele entrou no respectivo regime e plano.

que cubram integralmente o que vai receber em termos de benefícios e assegurado um mínimo de cobertura compulsória, pode haver uma multiplicidade de planos que se adequem às preferências de cada um. Alguns certamente vão preferir um plano de benefícios do sistema público mais modesto; talvez sem o dispositivo de aposentadoria por tempo de serviço e com tetos de benefícios inferiores aos atuais, em troca de uma redução no nível das contribuições. Em contrapartida, é bastante provável que alguns venham a preferir planos de previdência pública muito mais generosos do que os atuais, inclusive com uma perspectiva de aposentadoria por tempo de serviço antecipada e/ou um teto maior de benefícios; é claro que, para estes, os custos em termos de contribuições a serem pagas serão substancialmente maiores. Finalmente, pode-se imaginar que cada indivíduo possa, inclusive, mudar de um plano para outro desde que pague o diferencial se a mudança implica aumento de custos, ou recebendo de volta a parcela do que já pagou se optar por um plano mais modesto.

Exemplificando, o INSS poderia oferecer uma variedade de planos, em que estariam fixados apenas os tetos mínimos de cobertura obrigatória, talvez equivalente a R\$ 300,00,¹¹ e máximos de cobertura permitida que, inclusive, poderá ser bastante superior ao atual limite de cerca de 8,9 salários mínimos. Outros itens passíveis de opção poderiam ser a idade de aposentadoria, a taxa de reposição (relação entre o valor do benefício e o valor do salário de contribuição) e condições de aposentadoria por tempo de serviço. Conforme o plano escolhido pelo indivíduo, fazem-se os cálculos atuariais e determina-se o valor da alíquota da contribuição correspondente no presente e para os períodos futuros. Os cálculos seriam revistos¹² a cada ano, segundo a boa técnica, de acordo com a evolução dos parâmetros demográficos e econômicos. Finalmente, um demonstrativo consolidado, inclusive com projeções de custeio para, no mínimo, os próximos 50 anos, seria anexado ao orçamento anual da previdência a ser enviado ao Congresso, constituindo-se na Lei de Custeio e Benefício.

3.4 - Funcionamento: o cálculo das alíquotas equânimes

Para fins deste trabalho, define-se por alíquota equânime aquela de contribuição previdenciária incidente sobre salários, que seria necessária para equilibrar o valor esperado dos pagamentos e recebimentos, em face da tipificação do segurado, e um conjunto de regras do jogo quanto à concessão de benefícios.

¹¹ Aproximadamente o valor modal dos salários de contribuição.

¹² Esta necessidade de recálculo se deve ao fato de que os seguros de invalidez e de sobrevivência além do auxílio-doença e do auxílio-reclusão são em regime de repartição com capitais de cobertura, sendo, portanto, dependentes da evolução demográfica e de outros fatores não previsíveis no tempo, inclusive da composição do estoque de contribuintes. De qualquer modo, os ajustes seriam, provavelmente, de pequena magnitude.

A metodologia de cálculo da alíquota de equilíbrio se faz mediante a capitalização/desconto, para uma determinada data qualquer, dos valores de contribuição e valores de benefícios pecuniários recebidos. A razão entre o somatório de benefícios recebidos (corrigidos para uma certa data) e o somatório das contribuições (a mesma data) fornece a alíquota de equilíbrio, como percentagem do salário, para cada uma das situações consideradas.

Em termos mais específicos, procura-se determinar a alíquota de contribuição *justa* a ser paga em função da idade de entrada do segurado no mercado de trabalho e da idade prevista de sua aposentadoria ou, sob outro ponto de vista, em função do período total previsto de contribuição previdenciária. Esses serão os parâmetros de entrada do modelo que determinarão as alíquotas de equilíbrio — em termos de igualdade do valor presente das contribuições e valor presente esperado dos benefícios recebidos.

3.4.1 - Hipóteses de trabalho

• Taxa de administração

A taxa de administração foi definida como o percentual sobre os depósitos destinado a remunerar os custos operacionais com administração do sistema. Essa taxa de administração foi arbitrada em 10% da ordem de grandeza dos gastos atuais do INSS, porém inferior à utilizada em países com sistemas de capitalização individual como o Chile.

• Período laborativo

Arbitrou-se que o período laborativo (intervalo para variação dos parâmetros entrada e saída do mercado de trabalho) se estenderia a partir dos 15 anos de idade até um máximo de 65 anos para aposentadoria. Na prática, nada impede, entretanto, que alguns indivíduos escolham ultrapassar esta idade de 65 anos ainda em atividade, postergando a data de aposentadoria. Sendo o número desses indivíduos bastante pequeno — mesmo porque não há, no Brasil, qualquer impedimento legal para o acúmulo de aposentadoria por idade e salário — decidiu-se que o limite máximo de 65 anos era adequado.

• Taxa de desconto

Foram utilizadas taxas de desconto de 2%, 3% e 4%, gerando, portanto, três cenários distintos. Os cálculos foram realizados em moeda constante, equivalente a uma inflação nula ou a uma indexação perfeita. Assim, essas taxas de desconto são remunerações reais acima da inflação.

Poder-se-ia argumentar que, no Brasil, a taxa de desconto deveria ser, no mínimo, igual àquela oferecida, nominalmente, pelas cadernetas de poupança. Entretanto, cumpre notar que a poupança nunca apresentou os propalados 6% "reais". Na verdade, desde sua criação, o sistema de poupança apresentou rendimento acumulado negativo: dependendo do período considerado a perda foi de até 50% do capital investido. Em geral, uma análise *ex-post* das rentabilidades dos títulos públicos brasileiros revela, freqüentemente, no longo prazo, taxas de juro negativas, ou seja, perda patrimonial.

Finalmente, é necessário considerar que as taxas de retorno de capital em uma economia não podem ser, num longo período de tempo, superiores às taxas de crescimento do próprio produto. Taxas reais de rentabilidade consideradas de menor risco (por exemplo, Libor e bônus de 30 anos do Tesouro norte-americano) têm sido da ordem de 2% a 3% a.a. (acima da inflação).

A Itália, que recentemente (1995) aprovou uma reforma do sistema previdenciário, que guarda algumas semelhanças com a aqui proposta, adotou uma taxa de desconto real igual a 1,5% a.a., sob a justificativa de que a mesma deveria ser igual à taxa de crescimento do produto no longo prazo.

• Plano de benefícios

Os diferentes sistemas de seguridade instituem conjuntos diversos de benefícios como básicos. A grande maioria dos planos cobre as seguintes contingências: idade avançada, tempo de serviço, invalidez permanente comum ou por acidente de trabalho, doença ou invalidez temporária comum ou por causa do trabalho, morte, reclusão. É usual dividirmos esse conjunto de eventos e/ou contingências em programáveis (idade e tempo de serviço) e não-programáveis (as demais contingências).

Outra partição possível tem a ver com a responsabilidade e o conseqüente ônus da cobertura. Para fins deste estudo, a hipótese adotada é que os custos relacionados a doenças e/ou acidentes relacionados à execução do trabalho seriam cobertos exclusivamente pelo empregador, não sendo, portanto, computados nos cálculos da alíquota.

Observe-se que os custos relacionados aos benefícios decorrentes de contingências imprevisíveis (aposentadoria por invalidez comum, morte etc.) teriam uma componente redistributiva e os gastos rateados entre todos os segurados ativos.¹³ A alíquota total de contribuição pode então ser considerada como a

¹³ Dado que a probabilidade de entrada em invalidez ou de morte é maior para a população de renda mais baixa, calcular o ônus usando como base somente o salário e não a probabilidade é redistributivo.

composição de várias parcelas, cada uma delas calculada de forma a custear determinado benefício (ou conjunto de benefícios) oferecido.¹⁴

● **Tábua de mortalidade**

Em um primeiro enfoque as taxas de mortalidade foram consideradas distintamente para homens e mulheres. Assim, às mulheres correspondem sempre alíquotas mais altas para o equilíbrio, pois têm uma mortalidade menor do que os homens e, portanto, maior duração do benefício. Como, em nível de legislação, seria improvável reverter a situação de privilégio destas e aprovar uma proposta que discriminasse positivamente os homens, foi utilizada também uma tábua para ambos os sexos.

Admitimos que essas taxas permaneceriam constantes no horizonte da projeção. Um aumento nas taxas de sobrevivência, como seria esperado para o futuro,¹⁵ implicaria um aumento da alíquota correspondente a aposentadorias por tempo de serviço e idade e, possivelmente, a uma diminuição da alíquota correspondente à pensão.

● **Probabilidades de entrada em aposentadoria por invalidez**

Essas probabilidades foram calculadas como a razão entre os fluxos de concessão e a população estimada de contribuintes. Os fluxos de concessão por sexo e idade individual foram fornecidos pela Dataprev e a população de contribuintes ao sistema foi estimada pelos autores a partir de informações dos censos e PNADS (população, taxas de atividade e de formalização), além dos registros da Dataprev de contribuintes individuais.

● **Probabilidades de entrada em auxílio-doença e auxílio-reclusão**

Assim como para as probabilidades de entrada em aposentadoria por invalidez, essas probabilidades foram calculadas como a razão entre os fluxos de concessão e a população estimada de contribuintes. Os fluxos de concessão por sexo e idade individual foram fornecidos pela Dataprev e a população de contribuintes ao sistema foi estimada pelos autores a partir de informações dos censos e PNADS (população, taxas de atividade e de formalização), além dos registros da Dataprev de contribuintes individuais.

14 Não está se considerando quem pagará a contribuição (empregado ou empregador) mas somente o seu valor. A base de incidência é sempre o salário ou remuneração do indivíduo.

15 Na década passada as taxas de mortalidade aumentaram para alguns grupos etários — adultos jovens do sexo masculino.

• Evolução salarial

Como, pelas regras atuais, o valor do benefício baseia-se na média dos últimos salários (corrigidos), um fator que afeta a equidade do sistema, tanto em nível do indivíduo como em nível inter e intrageracional no atual sistema previdenciário, é a curva de evolução salarial dos indivíduos durante sua vida laborativa (ou o salário-base de contribuição para os autônomos e empregadores que podem, inclusive, tomar decisões otimizando o processo).

Os indivíduos de baixa renda têm usualmente curvas de salários mais “achataadas”, evidenciando um efeito perverso. Assim, as simulações foram realizadas tomando-se por base duas situações: o perfil salarial uniforme durante toda a vida ativa;¹⁶ e o perfil de salário variável conforme a idade.¹⁷

Por sua vez, como o nível educacional é um dos determinantes próximos com maior poder explicativo para a evolução salarial, optou-se por utilizar quatro curvas de evolução, correspondentes a quatro níveis educacionais distintos:

A — menos que o primeiro grau completo (antigo ginásio);

B — pelo menos o primeiro grau completo e menos que o segundo grau completo (antigo científico);

C — pelo menos o segundo grau completo e menos que o curso superior completo; e

D — pelo menos o curso superior completo.

Tendo em vista que os coeficientes calculados para a população masculina não apresentaram sensibilidade com respeito às diferenças entre os grupos B, C e D, para a população feminina utilizaram-se somente os dois primeiros níveis.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam, respectivamente para os sexos masculino e feminino, a evolução do salário médio¹⁸ por idade declarado na PNAD-90. Vamos admitir que o corte transversal corresponde à evolução do salário para as diferentes coortes.

16 Nessas simulações, como valor de comparação, admitiu-se que o contribuinte decide não só sobre as idades em que começa a trabalhar e se aposentar, mas também sobre um valor que receberá mensalmente após a aposentadoria e que será a base para a alíquota de contribuição. Dados estes parâmetros, calcula-se a alíquota de contribuição correspondente que equilibraria os pagamentos e recebimentos. Se um indivíduo decide reavaliar os seus parâmetros (por exemplo, aposentar-se mais cedo ou mais tarde, receber mais ou menos na aposentadoria, parar de trabalhar por algum período de tempo), o valor da alíquota tem que ser recalculado. As alíquotas apresentadas correspondem à primeira decisão do indivíduo.

17 Como no sistema vigente para os assalariados não existe a liberdade de eleição de valor, e o benefício a receber só é definido em relação aos últimos valores do salário de contribuição (média das 36 últimas contribuições), optamos por calcular também as alíquotas para alguns indivíduos típicos.

18 Consideramos, a partir do máximo da curva observada, um valor constante para a simulação.

GRÁFICO 1
Evolução do salário médio para diferentes níveis de escolaridade — homens

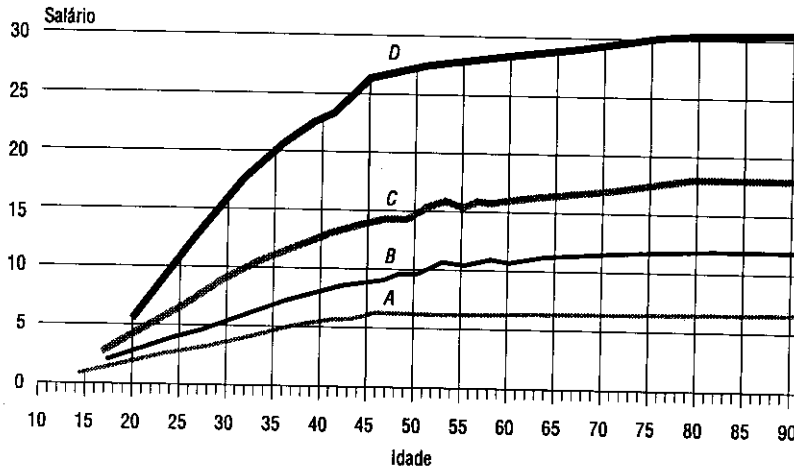
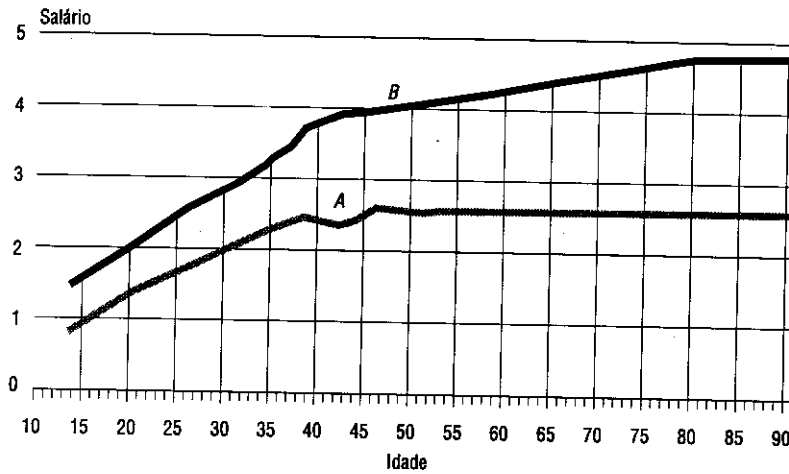


GRÁFICO 2
Evolução do salário médio para diferentes níveis de escolaridade — mulheres



3.4.2 - O modelo¹⁹

O modelo considera separadamente quatro grupos de benefícios: benefícios programáveis (aposentadorias por tempo de serviço, idade e especial); aposentadoria por invalidez; pensão por morte; e benefícios não-programáveis de curta duração (auxílio-doença e auxílio-reclusão). A alíquota total é então a soma das parcelas correspondentes a cada benefício. Note-se que as parcelas correspondentes aos benefícios programáveis dependem unicamente das decisões do indivíduo e da tábua de mortalidade, enquanto nos outros grupos dependem também da distribuição de idade na população de contribuintes e das taxas de acidentabilidade ou similares:

- Benefícios de aposentadorias por tempo de serviço, idade e especial são diretamente relacionados às variáveis de entrada do modelo (idade de entrada no mercado de trabalho e idade de aposentadoria, no presente caso, a parcela da alíquota referente aos parâmetros controláveis pelo indivíduo) e funcionam como num modelo de capitalização individual.
- A parcela de alíquota referente à aposentadoria por invalidez utiliza para seu cálculo a probabilidade de entrada no estado de invalidez e também a taxa de morbidade. Independe,²⁰ portanto, das variáveis de entrada do modelo anteriormente citadas. Os custos da aposentadoria por invalidez foram apropriados num sistema de repartição por capitais de cobertura, isto é, a cada ano reparte-se, entre os segurados ativos, o valor presente (dada a mesma taxa de desconto utilizada no cenário em questão) dos gastos necessários para a manutenção até a morte de todos os benefícios de aposentadoria por invalidez tendo início naquele ano, e da morte até a extinção da pensão aos sobreviventes, considerado aqui com um valor médio de oito anos de duração.
- No caso da pensão por morte do segurado — que é paga aos dependentes —, considerou-se um valor médio, tendo em vista a complexidade para se incorporar ao modelo uma distribuição probabilística do tempo de pagamento desse benefício. O valor médio de tempo de pagamento de pensão considerado foi de oito anos (valor encontrado presentemente entre os segurados da previdência oficial). Como no caso de invalidez, esse cálculo também independe das idades de entrada e aposentadoria, mas é um parâmetro controlável no modelo.

19 Para se reduzir a quantidade de informação a ser analisada e considerando que a alíquota como função da idade de entrada e saída do mercado é suave, os cálculos foram feitos para intervalos de cinco anos, com idade de entrada no mercado de trabalho entre 15 e 30 anos e com idade de aposentadoria entre 45 e 65 anos. Os outros pontos podem ser obtidos com facilidade, por interpolação nas curvas apresentadas.

20 *Stricto sensu*, como a probabilidade de entrada em aposentadoria por invalidez depende da idade do indivíduo, poder-se-ia argumentar a dependência. Vamos admitir neste trabalho que contingências imprevisíveis devem ter seu custo socializado.

- Os benefícios de auxílio-doença e auxílio-reclusão foram estimados considerando tempo médio de pagamento de três meses e dois anos, respectivamente. Por serem de curta duração foram apropriados num sistema de repartição simples. Esses custos são, na verdade, pequenos.

Admitindo-se um pagamento e um benefício de uma unidade monetária, o valor presente esperado dos pagamentos efetuados por um indivíduo (P) pode ser calculado como o somatório dos pagamentos corrigido pela taxa de desconto (i) e pela população sobrevivente naquela idade (l_x):

$$P = \frac{\sum_{x=x_0}^{y_0} l_x \frac{s(x)}{(1+i)^{(x-x_0)}}}{l_{x_0}}$$

onde:

x_0 é a idade de entrada no mercado de trabalho (começo da contribuição);

y_0 é a idade de saída do mercado de trabalho (começo da aposentadoria);

$s(x)$ é o salário do indivíduo com idade x (além das quatro curvas para os níveis educacionais A, B, C e D, consideramos uma série com valor constante, neste caso tudo funciona como se $s(x)=1$); e

l_x é a população na idade x sobrevivente de uma coorte de l_0 indivíduos. Foi utilizada a tabela de mortalidade do IBGE correspondente a 1990.²¹

O valor presente esperado dos benefícios de pensão gerados por um indivíduo (R_1) pode ser calculado como o somatório dos pagamentos recebidos pela família (média de oito anos no atual sistema) corrigido pela taxa de desconto (i) e pela probabilidade de morte em cada idade:

$$R_1 = \frac{\sum_{x=x_0}^{y_0} (l_{x-1} - l_x) \left[\frac{(1+i)^p - 1}{i(1+i)^{(p-1)}} \right] \frac{s(x)}{(1+i)^{(x-x_0)}}}{l_{x_0}}$$

onde p é o tempo médio de recebimento do benefício de pensão.

21 Publicada no *Anuário Estatístico* de 1993 do IBGE. Os dados para idades individuais foram obtidos por interpolação das idades fornecidas na tábua.

O valor presente esperado dos benefícios de aposentadoria por idade/tempo de serviço para um indivíduo (R_2) pode ser calculado como o somatório dos recebimentos corrigido pela taxa de desconto (i) e pela população sobrevivente naquela idade (l_x):

$$R_2 = \frac{\sum_{x=y_0+1}^{\omega} l_x \frac{s(y_0)}{(1+i)^{(x-x_0)}}}{l_{x_0}}$$

onde ω é a idade-limite da tábua de vida considerada.

O valor presente esperado das pensões geradas por morte de aposentados é:

$$R_3 = \frac{\sum_{x=y_0+1}^{\omega} (l_{x-1} - l_x) \left[\frac{(1+i)^p - 1}{i(1+i)^{(p-1)}} \right] \frac{s(y_0)}{(1+i)^{(x-x_0)}}}{l_{x_0}}$$

A alíquota correspondente a esses benefícios (pensão e aposentadoria por idade/tempo de serviço) é então calculada como a razão entre a soma de R_1 , R_2 e R_3 no numerador e P no denominador.

A alíquota correspondente ao benefício de aposentadoria por invalidez foi calculada como a razão dos gastos gerados em um dado ano com os valores presentes das aposentadorias concedidas (regime de capitais de cobertura) e a folha de salários:

$$P = \frac{\sum_{x=15}^{\omega} (cont_x)(prob_i(x)) \sum_{z=x}^{\omega} \frac{l_z}{l_x} \frac{1}{(1+i)^{(z-x)}}}{\sum_{x=15}^{\omega} cont_x}$$

onde:

$cont_x$ é o total da folha para a população de contribuintes na idade x ; e

$prob_i(x)$ é a probabilidade de um indivíduo na idade x entrar em benefício por invalidez.

A alíquota correspondente aos benefícios de auxílio-doença e auxílio-reclusão foi calculada como a razão dos gastos gerados em um dado ano com os valores dos auxílios concedidos e folha de salários:

$$P = \frac{\sum_{x=15}^{\omega} cont_x prob_d(x) temp_d + \sum_{x=15}^{\omega} cont_x prob_r(x) temp_r}{\sum_{x=15}^{\omega} cont_x}$$

onde:

$prob_d(x)$ é a probabilidade de um indivíduo na idade x entrar em auxílio-doença;

$prob_r(x)$ é a probabilidade de um indivíduo na idade x entrar em auxílio-reclusão;

$temp_d$ é o tempo médio de manutenção de auxílio-doença (em fração de anos); e

$temp_r$ é o tempo médio de manutenção de auxílio-reclusão (em fração de anos).

3.4.3 - Resultados

O valor da alíquota correspondente à aposentadoria por invalidez, que depende da taxa de desconto utilizada, foi calculado em 5,43%, 4,82% e 4,33% respectivamente para as taxas de 2%, 3% e 4%. O valor da alíquota correspondente ao auxílio-doença e ao auxílio-reclusão foi estimado em 0,5%, utilizando-se a metodologia anteriormente citada (independentemente da taxa de desconto).

A Tabela 1 e os Gráficos 3 a 5 apresentam as alíquotas necessárias para o equilíbrio (valor esperado de benefícios igual ao valor esperado de contribuições) na situação-base (perfil salarial uniforme) para as taxas de desconto de respectivamente 2%, 3% e 4% e sem distinção do sexo do segurado.

As alíquotas decrescem monotonicamente com o aumento das taxas de desconto e das idades de aposentadoria e crescem com a idade de entrada no mercado. O máximo valor de alíquota de contribuição obtido nas simulações realizadas, quando não se distingue o sexo do segurado, é alcançado para a idade de entrada de 30 anos e saída aos 45 anos, logicamente evidenciado pelo menor tempo de contribuição. Nesse caso o indivíduo deveria pagar aproximadamente 140% do seu salário (no caso da taxa de desconto de 2%) para receber na aposentadoria um valor igual ao salário. Se considerarmos o atual prazo de carência de aposentadoria por tempo de serviço (35 anos de contribuição), corresponderia a uma alíquota de cerca de 40% (taxa de 2%) ou 30% (taxa de

TABELA 1

Alíquotas de equilíbrio — ambos os sexos

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	60,95	76,20	99,40	136,88
50	44,89	54,41	67,97	88,62
55	33,30	39,38	47,64	59,44
60	24,77	28,66	33,78	40,76
65	18,46	20,92	24,07	28,24
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	45,65	58,45	78,13	110,27
50	33,35	41,34	52,86	70,60
55	24,60	29,69	36,72	46,87
60	18,29	21,54	25,87	31,87
65	13,73	15,76	18,42	21,98
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	34,64	45,41	62,21	90,03
50	25,08	31,77	41,58	56,90
55	18,42	22,66	28,60	37,34
60	13,73	16,41	20,05	25,18
65	10,43	12,09	14,30	17,32

3%), caso o indivíduo entrasse no mercado com a idade de 20 anos. Observa-se, portanto, um efeito interessante de redução da dispersão dos valores das alíquotas, independente da entrada dele no mercado de trabalho conforme o segurado postergue sua aposentadoria.

As Tabelas 2 e 3 apresentam as diferenças encontradas se fossem utilizadas as tábuas de mortalidade específicas por sexo. Essas diferenças encontradas nas alíquotas no caso de distinção do sexo do segurado são explicadas pela menor taxa de mortalidade das mulheres.

As Tabelas 4 a 7 mostram as alíquotas comparadas para as diferentes escolaridades (*proxy* para as evoluções salariais) para a população masculina. As Tabelas 8 e 9 apresentam as alíquotas para a população feminina. Note-se que

GRÁFICO 3

Alíquotas de equilíbrio: taxa de desconto (2%) e taxa de administração (10%) — ambos os sexos

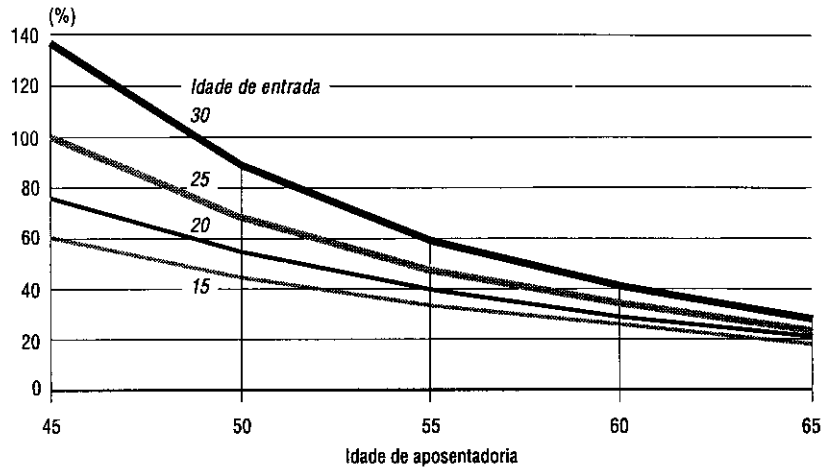


GRÁFICO 4

Alíquotas de equilíbrio: taxa de desconto (3%) e taxa de administração (10%) — ambos os sexos

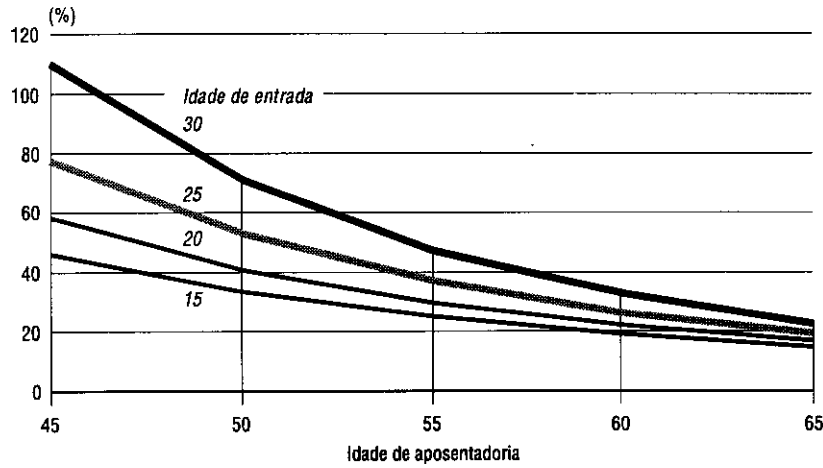


GRÁFICO 5

Alíquotas de equilíbrio: taxa de desconto (4%) e taxa de administração (10%) — ambos os sexos

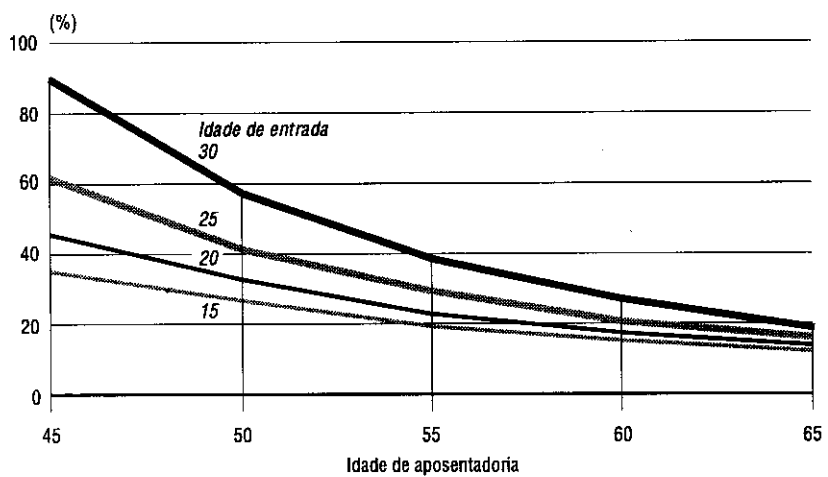


TABELA 2

Alíquotas de equilíbrio — sexo masculino

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	57,14	71,53	93,48	128,26
50	41,87	50,80	63,55	83,00
55	30,92	36,58	44,30	55,33
60	22,95	26,55	31,29	37,77
65	17,15	19,41	22,31	26,14

(continua)

(continuação)

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	43,03	55,16	73,84	103,84
50	31,27	38,79	49,66	66,43
55	22,99	27,74	34,30	43,81
60	17,08	20,08	24,09	29,66
65	12,87	14,74	17,18	20,45
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	32,83	43,07	59,08	85,17
50	23,66	29,98	39,25	53,78
55	17,34	21,30	26,87	35,07
60	12,94	15,42	18,79	23,56
65	9,90	11,43	13,46	16,24

TABELA 3

Alíquotas de equilíbrio — sexo feminino

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	64,60	80,64	105,00	145,08
50	47,77	57,83	72,13	93,86
55	35,55	42,01	50,76	63,24
60	26,48	30,63	36,08	43,51
65	19,69	22,32	25,69	30,14
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	48,17	61,60	82,18	116,40
50	35,33	43,75	55,88	74,50
55	26,14	31,54	38,97	49,69
60	19,44	22,90	27,52	33,90
65	14,53	16,71	19,56	23,37

(continua)

(continuação)

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	36,38	47,65	65,17	94,66
50	26,43	33,48	43,77	59,81
55	19,46	23,94	30,23	39,44
60	14,49	17,34	21,22	26,67
65	10,94	12,72	15,08	18,32

TABELA 4

Alíquotas de equilíbrio: sexo masculino — nível de escolaridade A

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	95,04	104,58	122,81	153,01
50	65,83	71,15	80,84	96,91
55	46,33	49,45	54,96	63,65
60	32,96	32,58	38,57	43,03
65	23,65	24,78	22,63	29,58
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	73,47	81,94	97,97	124,48
50	50,58	55,35	63,94	78,09
55	35,41	38,22	43,13	50,82
60	25,13	25,26	30,07	34,10
65	18,10	19,12	17,87	23,36
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	57,42	64,97	79,12	102,62
50	39,24	43,51	51,14	63,67
55	27,33	29,85	34,20	41,01
60	19,39	19,74	23,72	27,33
65	14,07	14,98	14,35	18,70

TABELA 5

Alíquotas de equilíbrio: sexo masculino — nível de escolaridade B

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	98,86	108,42	127,23	159,04
50	69,67	75,07	85,18	102,23
55	52,68	56,07	62,22	72,03
60	36,97	36,19	43,76	47,95
65	26,26	27,45	25,08	32,64
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	76,31	84,79	101,28	129,15
50	53,47	58,32	67,28	82,29
55	40,23	43,30	48,81	57,53
60	28,18	28,08	34,09	38,03
65	20,06	21,15	19,77	25,79
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	59,58	67,14	81,69	106,35
50	41,44	45,79	53,75	67,04
55	31,00	33,77	38,67	46,43
60	21,70	21,92	26,84	30,49
65	15,54	16,52	15,82	20,63

para ambos os sexos o aumento da alíquota, por se introduzir a evolução salarial, é considerável para períodos mais curtos de contribuição (ou equivalentemente para idades mais velhas de entrada no mercado ou mais novas de aposentadoria), diminuindo com o aumento dos períodos contributivos.

Deve-se ressaltar que as alíquotas extremamente elevadas encontradas referem-se a períodos mais curtos de contribuição concomitantes com uma taxa de reposição do benefício de 100%. Por exemplo, um indivíduo que comece a contribuir aos 30 anos e deseje se aposentar aos 45 anos apresenta, em todas as hipóteses formuladas, alíquotas superiores a 85% de seu salário de contribuição, o que se justifica em função do breve período de tempo em que efetuará as contribuições quando comparado com o tempo de sobrevivência estimado para um

TABELA 6

Alíquotas de equilíbrio: sexo masculino — nível de escolaridade C

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45		106,69	123,51	154,03
50		73,76	82,84	99,36
55		52,56	57,84	66,96
60		34,54	42,05	45,67
65		26,64	23,63	31,55
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45		83,58	98,33	125,05
50		57,37	65,42	79,94
55		40,64	45,34	53,41
60		26,82	32,71	36,17
65		20,52	18,63	24,89
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45		66,29	79,33	102,93
50		45,11	52,25	65,08
55		31,74	35,92	43,07
60		20,96	25,72	28,96
65		16,05	14,93	19,89

indivíduo com 45 anos de idade — aproximadamente 25 e 30 anos, respectivamente, se homem ou mulher. Essas taxas podem ser bastante reduzidas caso se opte por uma taxa de reposição inferior, como a adotada em muitos países.²²

22 Na França, por exemplo, a taxa de reposição é de 50% da remuneração média nos 10 anos de maior renda depois de 1947, atualizada pelas mudanças no custo de vida; e na Espanha, a mesma taxa é de 60% do benefício-base mais 2% por ano de contribuição acima de 15 anos, até o máximo de 100% (com 35 anos de contribuição).

TABELA 7

Alíquotas de equilíbrio: sexo masculino — nível de escolaridade D

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45		111,60	126,62	156,18
50		76,77	84,78	100,72
55		53,03	57,53	66,09
60		34,21	40,71	44,65
65		26,30	22,27	30,67
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45		87,74	100,97	126,91
50		59,95	67,08	81,14
55		41,14	45,18	52,77
60		26,65	31,74	35,38
65		20,33	17,62	24,21
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45		69,82	81,56	104,52
50		47,30	53,67	66,12
55		32,24	35,85	42,58
60		20,88	25,03	28,35
65		15,95	14,19	19,38

TABELA 8

Alíquotas de equilíbrio: sexo feminino — nível de escolaridade A

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	86,51	98,58	119,48	155,24
50	63,60	70,92	82,91	102,16
55	45,65	50,09	57,12	67,80
60	33,15	34,70	40,28	46,41
65	24,10	25,81	24,91	32,09
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	65,65	76,09	94,07	124,84
50	47,95	54,32	64,73	81,42
55	34,24	38,13	44,25	53,55
60	24,81	26,44	31,02	36,38
65	18,11	19,60	19,33	25,06
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	50,42	59,47	75,04	101,77
50	36,52	42,06	51,10	65,63
55	25,94	29,31	34,63	42,73
60	18,79	20,32	24,14	28,81
65	13,81	15,09	15,22	19,79

TABELA 9

Alíquotas de equilíbrio: sexo feminino — nível de escolaridade B

	Idade de entrada (anos)			
	15	20	25	30
Taxa de desconto de 2%				
Idade de aposentadoria				
45	92,62	106,57	129,06	166,90
50	67,00	75,24	87,79	107,55
55	49,02	54,10	61,54	72,60
60	35,97	37,48	45,37	50,17
65	26,31	28,29	27,89	34,91
Taxa de desconto de 3%				
Idade de aposentadoria				
45	62,69	73,69	91,41	119,94
50	44,61	51,11	60,99	76,56
55	32,19	36,17	41,99	50,65
60	23,44	24,67	30,35	34,44
65	17,24	18,76	19,20	23,82
Taxa de desconto de 4%				
Idade de aposentadoria				
45	53,80	64,29	81,15	109,65
50	38,37	44,66	54,20	69,25
55	27,78	31,68	37,38	45,87
60	20,31	22,00	27,11	31,22
65	14,97	16,48	16,97	21,56

4 - Pontos fortes e fracos da proposta

Um possível argumento contrário ao modelo proposto baseia-se no fato de que, se o INSS administra o atual plano de benefícios de forma extremamente deficiente, uma multiplicidade de planos poderia redundar em um absoluto caos institucional. Embora exista esse risco, é fundamental que não se confunda diversidade com complexidade. O que existe hoje é uma enorme complexidade, dado o gigantesco conjunto de regras e de exceções que rege o custeio, a concessão e a manutenção de benefícios, que está contida em um verdadeiro cipoal de leis, decretos, portarias, circulares e ordens de serviço. Ainda hoje

existem cerca de 74 tipos de benefícios, só no INSS, sem mencionar os outros regimes especiais (congressistas, militares, servidores civis etc.)

O que a instituição não tem, e que é indispensável à administração de qualquer plano de benefícios, dos mais singelos aos mais sofisticados, é, simplesmente, informação sobre o segurado. Por mais incrível que pareça, a previdência é uma seguradora que nem mesmo tem uma lista nominal de seus contribuintes e de suas principais características, tais como sexo, idade, renda, composição familiar, tempo de filiação ao sistema etc. Aliás, a desordem é tanta que não se conhece nem mesmo o número preciso de contribuintes do sistema. Um cidadão empregado simplesmente não existe individualmente perante o atual sistema, até a hora em que precisa do benefício. Nesta hora, inclusive, é obrigado a fazer prova da sua situação, embora tenha, muitas vezes, contribuído durante toda a sua vida laborativa.

Em suma, uma profunda reformulação do INSS, com o estabelecimento de bases de informação em nível de segurado, é absolutamente indispensável, qualquer que seja o sistema. Se esse é o caso, a proposta apresentada acrescenta pouca ou nenhuma complexidade administrativa adicional.

Na realidade, a utilização ou imposição de um “sistema único” apenas revela profundo desconhecimento das informações individuais. A característica básica do mundo moderno é a diversidade e não a padronização massificada; o cidadão médio é uma ficção, útil sob o ponto de vista estatístico, mas, muitas vezes, catastrófica sob a ótica administrativa.

Uma segunda objeção que poderia ser levantada é aquela que questiona o caráter redistributivo de um plano de previdência pública diversificada, em que cada um paga os respectivos custos. É claro que, em um sistema assim, não haveria transferências significativas entre indivíduos e/ou gerações. Ainda que haja forte evidência de que o atual sistema seja redistributivo às avessas, ou seja, com as classes mais pobres pagando subsídios às classes menos pobres, o argumento teria, provavelmente, algum apelo. Estaria condenada à morte a figura da solidariedade?

Nesse particular, toda e qualquer reforma da seguridade deverá separar claramente os benefícios previdenciários securitários e devidos aos contribuintes dos benefícios assistenciais redistributivos e direcionados àqueles que precisam. Assim, a proposta formulada não implica eliminar as perspectivas de redistribuição. Trata-se apenas de explicitar essas transferências e de utilizar os instrumentos corretos, ou seja, a política de assistência social.

Um dos argumentos contrários poderia ser que, ao estabelecer planos diferenciados, haveria possibilidade de colocar em risco o pagamento daqueles que já estão em gozo de benefício (aposentados, pensionistas etc.). Essa deve ser, de novo, uma preocupação central de toda e qualquer reforma: garantir não só os

direitos já adquiridos, mas também os direitos em aquisição (expectativa de direitos). Uma solução simples para o primeiro caso seria a criação de uma “contribuição solidária” correspondente à atual contribuição patronal sobre folha; progressivamente, na medida em que o estoque de beneficiários fosse se extinguindo, essa contribuição iria se reduzindo, até desaparecer por completo. Por outro lado, as contribuições para o novo esquema seriam, também gradativamente, transferidas aos empregados (pessoas físicas), obtendo-se, no mínimo, duas vantagens: maior transparência do sistema, facilitando o controle pelo próprio indivíduo, e, de quebra, a eliminação dos subsídios cruzados entre indivíduos que agora ocorrem via repasses ao preço das contribuições patronais.

Quanto à compensação pelos direitos em aquisição, essa seria devida àquele segurado que optasse por um plano público mais modesto. No caso, nossa proposta contempla que a integralidade dos aportes excedentes seja convertida em um “certificado de poupança”, lastreado pelos ativos da União, em termos de participação acionária desta nas empresas estatais, abrindo-se, assim, a oportunidade de um verdadeiro processo de privatização popular e evitando-se, inclusive, a substituição de monopólios públicos por privados.

Finalmente, toda a transição consideraria um *pro rata* de deveres. Por exemplo, um desembargador e/ou um funcionário público, às vésperas da aposentadoria e que optassem por permanecer nos atuais planos,²³ pagariam o ônus adicional por um período muito curto de tempo.²⁴ Já aqueles em início de período contributivo arcariam com o custo integral do respectivo plano.

Em suma, não se cancelaria ou modificaria qualquer direito ou regime hoje existente; simplesmente, manter-se-ia e até se aumentaria a diversidade de planos e regimes previdenciários, sempre mantido o princípio do equilíbrio atuarial entre contribuições aportadas por cada um e os respectivos benefícios.

As vantagens são muitas. Em primeiro lugar, abandonar-se-ia a estratégia de desconstitucionalização, evitando-se que direitos garantidos na Carta viessem a ser ameaçados. Pelo contrário, manter-se-ia, com poucas alterações, o atual texto constitucional, adicionando-se os artigos que permitam a opção pelos regimes diversificados e flexíveis. Em segundo, mantém-se toda a diversidade de regimes, abandonando-se a utopia, centralizadora e desnecessária, de um único regime universal. Finalmente, ganha a soberania do consumidor, que passa a existir individualmente enquanto segurado perante o sistema público de previ-

23 Por hipótese, mais generosos que o Regime Geral.

24 Quer dizer, pagariam a alíquota correta de equilíbrio atuarial de seus respectivos planos apenas durante o período restante até o exercício do direito. Observe-se que, neste caso, todo o subsídio recebido no passado é incorporado pelo beneficiário.

dência e, ao invés de ter suas decisões impostas por um Estado onisciente e onipotente, passa a ser um pouco mais dono de seus próprios desígnios.

5 - Considerações finais

A reforma da previdência social é um dos elementos fundamentais do processo de transição pelo qual passa a sociedade brasileira. Conseguida a estabilização monetária, diga-se de passagem com custos sociais relativamente baixos, urge repensar o modelo de desenvolvimento sustentável para o país.

Sem recorrer a uma “privatização” radical da previdência, mesmo porque, a rigor, esta é uma figura de retórica, há que se incentivar o hábito da poupança previdenciária no âmbito da sociedade brasileira. O saneamento das contas do sistema previdenciário sem dúvida alguma traria grandes melhoras para o resultado fiscal da União. Nesse sentido, sempre reconhecendo o papel de um Estado forte, efetivo, normatizador e controlador das atividades, vale lembrar ainda o importante papel que a previdência privada aberta poderá desempenhar como forma de seguro complementar.

Um estudo aprofundado do processo de transição e do novo sistema proposto deve levar em conta três pontos de vista: o indivíduo, os empregadores e o governo. Para o indivíduo, além das características intangíveis como a confiabilidade e a segurança do sistema, o que interessa é o *take home*, ou seja, o salário líquido, descontados os encargos sociais e o imposto de renda pessoa física (IRPF). Para o governo, o que interessa é a arrecadação, *vis-à-vis* encargos, e a possibilidade de sobras para investimentos produtivos. Para o empregador, o que interessa é o custo da mão-de-obra, salários mais encargos. Numa transição, todos esses atores estão interessados em saber como as mudanças os afetam. Aumentam gastos, salário líquido cresce, receita varia? Mudanças são mais facilmente assimiladas se a curto prazo existe uma melhora.

Abstract

The paper describes a proposal for social security system that is actuarially balanced, socially fair and compatible with the need to reduce the public deficit. There is only one rule: a priori individual actuarial balance, that is, the equivalence between the expected present value of contributions and benefits. As long as each individual pays the actuarially fair cost of his/hers own plan, they can be diversified with respect to value and eligibility conditions.

Bibliografia

- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. 1994.
- BEATIE, R., MCGILIVRAY, W. Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis. *Revista Internacional de Seguridad Social*, v. 48, n. 3-4, 1995.
- BONILLA, A. G., CONTE-GRAND, A. *Las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: crónicas y reflexiones*. Chile: OIT, 1997.
- BRASIL. *Constituição Federal*. 1988.
- FLEURY, S. Estado sem cidadãos. *Seguridade Social na América Latina*. Editora Fiocruz. 1994.
- JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, 1997, edição especial.
- MESA LAGO, C. As reformas da seguridade social na América Latina e os posicionamentos dos organismos internacionais. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, 1997, edição especial.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I. *Vendedores de ilusões*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, 1994 (Documento de Política, 21).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., MANIERO, L. V. F. *Alíquotas equânimes para um sistema de seguridade social*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, out. 1997 (Texto para Discussão, 524).
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. de M. *Reforma da previdência: modelos de opções*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA, set. 1996 (Texto para Discussão, 436).
- REYNAUD, E., HEGE, A. Itália: uma fundamental transformação do sistema de previdência social. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, 1997, edição especial.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. *Social security programs, throughout the world*. July 1995 (Research Report, 64).

(Originais recebidos em abril de 1998. Revistos em dezembro de 1998.)